Método de Avaliação da Maturidade da Gestão do Conhecimento na Administração Pública Federal (MGCGovBR): Estudo de Caso da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia

Vladimir Fagundes[1], Jonice de Oliveira Sampaio[1]

[1]IPrograma de Pós-Graduação em Informática – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Rio de Janeiro – RJ – Brazil

vladimir.fagundes@ufrj.br, jonice@dcc.ufrj.br

Abstract. *The Brazilian State has been seeking new knowledge and transforming this knowledge into individual and, mainly, organizational assets. However, in order to verify whether knowledge management (KM) is being effective, an instrument is needed to enable an assessment of the degree of maturity of the KM in Brazilian federal public administration (APF) organizations. Based on the approach outlined above, this article presents the GC's maturity assessment method APF of Brazil that is in line with the determinations of governmental directives and knowledge of organized society and ordinary citizens. It is added that this research presents the result of a study with part of the method in the Secretariat of Digital Government.*

Resumo*. O Estado Brasileiro vem buscando novos patamares de conhecimento e transformando tais conhecimentos em valores individuais e organizacionais. Contudo, para verificar se a gestão do conhecimento (GC) está sendo efetiva é necessário um instrumento que viabilize a avaliação do grau de maturidade da GC em órgãos da administração pública federal (APF) brasileira. Baseado no enfoque exposto acima, este artigo apresenta método de avaliação da maturidade da GC para a APF do Brasil que esteja alinhado com as determinações dos direcionadores governamentais e do conhecimento da sociedade organizada e do cidadão comum. Acrescenta-se que esta pesquisa apresenta o resultado de um estudo com parte do método na Secretaria de Governo Digital.*

1. Introdução

Na economia do conhecimento, as ideias criativas e inovadoras se tornam uma fonte de vantagem e riqueza para os indivíduos, organizações e nações. Assim, a capacidade de um país em desenvolver contextos e sistemas que apoiem o compartilhamento, a criação e a aplicação de conhecimento na área pública visando beneficiar a sociedade, aumenta em importância e deve ser objeto de maior consideração (Fresneda; Gonçalves, 2007).

O Estado Brasileiro vem buscando, continuamente, novos patamares de conhecimento e transformando tais conhecimentos em bens individuais e, principalmente, organizacionais. Nesse contexto, entender a preservação e o compartilhamento do

conhecimento interno, na sua gestão e nos seus processos é fator imprescindível para o Estado aumentar seu desempenho (Gespública, 2015).

Da mesma forma, possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas e na criação e melhoria dos serviços públicos, passa a compor o arcabouço necessário para tornar o Estado mais ágil em garantir que o conhecimento não seja perdido em nenhuma das engrenagens do governo.

O estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 81 organizações do poder Executivo, do Legislativo e do Judiciário federais, aponta que todos os órgãos implantaram alguma prática de GC (Batista; Quandt, 2015), o que demonstra que a Administração Pública está trabalhando no sentido de se apropriar dos benefícios gerados pela GC.

Entretanto, como fator preocupante o estudo de Batista (2015) identificou que apenas 28% das organizações públicas têm a GC descrita nas suas prioridades estratégicas e, não menos preocupante, 72% admitiu não ter ferramentas de acompanhamento para avaliar o progresso das práticas de GC na organização.

Ainda com relação ao estágio da GC no Brasil, canais digitais como redes sociais são os novos ambientes de comunicação entre Governo Federal e a população brasileira, pois 92% dos brasileiros com acesso à internet estão conectados a redes sociais (Brasil, 2014). Nesse contexto, a utilização de informações disponíveis nas mídias sociais ganhou força e motivou o Estado Brasileiro abrir canais de diálogo social através de redes sociais.

Dessa maneira, a capacidade de gerar conhecimento através de diálogo digital com a sociedade e trazer benefícios para o ente público e, consequentemente, melhores ofertas de serviços aos cidadãos amplia a necessidade de instrumentos que viabilizem o melhor uso pelo Estado de novo canal de comunicação com a população Brasileira.

Diante do exposto, o seguinte problema é identificado: **Dificuldade para identificar a efetividade das iniciativas de GC implementadas em organizações públicas.**

Este trabalho tem por objetivo apresentar o método de avaliação da maturidade da GC, baseado no *Framework* de Arquitetura Corporativa para Interoperabilidade no Apoio à Governança (FACIN) e demais instrumentos legais da União Federal. Acrescido a isso, foi realizado um estudo de caso que avalia a Secretaria de Governo Digital com a utilização de uma instância do método apresentado.

Além desta seção de introdução, este artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta o referencial teórico sobre GC, GC na Administração Pública, maturidade da GC na Administração Pública e FACIN; a seguir, uma seção que apresenta o método de avaliação de GC. A seção seguinte apresenta o estudo de caso; e, por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. Referencial Teórico

A GC surge como um dos mais importantes ativos organizacionais, tendo em vista o alcance dos objetivos estratégicos, a mitigação dos impactos da perda de empregados-chave e o aumento da inteligência corporativa para dar resposta ao meio ambiente.

Segundo Terra (2001) a GC está associada à capacidade das empresas em utilizar e combinar várias fontes e tipos de conhecimento organizacional para desenvolvimento de competências específicas e capacidade inovadora, que se traduzem em novos produtos, processos, sistemas gerenciais e liderança de mercado.

Na visão de Nonaka e Takeuchi (2008) a GC pode ser entendida como um processo de criação contínua de novos conhecimentos, disseminando-os através da organização e incorporando-os rapidamente em novos produtos/serviços, tecnologias e sistemas. De acordo com Skrobot (2010) a GC, por meio de suas práticas, objetiva organizar de forma estratégica o conhecimento contido nos ambientes internos e externos, que são fundamentais para o sucesso do negócio.

Sob a ótica da Administração Pública, a GC é compreendida como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de incrementar a habilidade dos gestores e servidores públicos de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para a inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo (Brasil, 2004).

Como instrumento para avaliação a efetividade das ações da APF, destaca-se o FACIN cujo objetivo é construir uma visão consistente dos modelos de representação das capacidades de negócio de cada ente público, apoiando a Estratégia de Governança Digital (EGD) e ampliando a colaboração entre as organizações do Governo Federal e melhorando a eficiência dos serviços de governo para a sociedade (Brasil, 2017).

A EGD tem como objetivo orientar e integrar as iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social (Brasil, 2016).

No contexto da GC o Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública, desenvolvido por Batista (2012), tem como propósito servir de base para suportar a GC da APF e, ainda, acopla um instrumento para avaliação da GC na Administração Pública (IAGCAP). No que diz respeito à avaliação o IAGCAP propõe a analise focada nas dimensões de Liderança em GC; Processo Organizacionais; Pessoas; Tecnologia; Processo de GC; Aprendizagem e Inovação Resultados.

O IAGCAP apresenta como resultado uma escala de nível de maturidade que pode se apresentar em cinco níveis: 1) reação; 2) iniciação; 3) introdução (expansão); 4) refinamento; e 5) maturidade. As situações descritas em cada um desses níveis estão relacionadas com a presença, a ausência ou fraqueza na análise de cada uma das dimensões de avaliação. É importante destacar que IAGCAP fez a tradução das perguntas contidas no modelo *Asian Productivity Organization* (APO) e adaptou algumas para o contexto da administração pública.

Helou (2015) propôs um *framework* de avaliação da maturidade da GC após verificar que as dimensões de maturidade propostas inicialmente pelo MGCAPB (Batista, 2012) apresentam oportunidade de adaptação com a inclusão das dimensões Arcabouço Legal e Cultura Organizacional.

Segundo Helou (2015) o **arcabouço legal** possibilita que a prática de GC possa ser institucionalizada e a **cultura organizacional** representa uma nova forma de conceber e explicar uma organização pública: como uma estrutura de conhecimento. De acordo com a autora, para que essa visão possa ser consolidada, é necessária uma mudança na cultura burocrática das organizações públicas, o que vai ser possível a partir da inserção de novos modelos, métodos e técnicas no processo de gerenciamento, como o que foi feito a partir do MGCAPB.

3. Método de Avaliação da Maturidade de GC do Estado Brasileiro

O MGCGovBr, proposto pelos autores, é baseado nos direcionamentos da APF e fundamentado em arquitetura corporativa, dando ênfase aos princípios destacados no FACIN, para que a avaliação possibilite um encadeamento lógico facilitando a análise e proporcionando maiores benefícios a quem utilizá-lo como ferramenta de avaliação do grau de GC da organização.

Este método, ao integrar-se aos objetivos definidos na EGD, bem como as oportunidades de melhorias citadas nos textos de discussões produzidos pelo IPEA, viabiliza uma base para a evolução contínua da GC na APF e, ainda, maiores práticas para maior eficiência dos negócios da administração pública, elevação da transparência e melhor oferta de serviços públicos.

O MGCGovBr define quatro Perspectiva: contextual, negócio, sistema e tecnologia; para cada Perspectiva(visão) existem seis dimensões que estabelecem aspectos que respondem questões relativas a: “Dados”, “Processos", "Relações”, “Pessoas”, “Tempo” e “Motivações”. Contudo, os resultados das ações do ente público federal devem transformar e agregar valor aos serviços prestados à sociedade.

Vale ressaltar que apesar de outros instrumentos que focarem na avaliação do estágio da GC em organizações públicas, o MGGovBr acrescenta verificações em obrigações legais típicas da APF tais como Plano Plurianual, EGD e as determinações dos órgãos de controle. Outra diferença significativa verificada é que o método avalia como a APF se beneficia do conhecimento contido nas redes sociais, plataformas de participação pública, parceria com universidades e diálogo social.

A fim de viabilizar uma análise mais objetiva, criou-se um questionário com 120 questões objetivas, as respostas das perguntas seguem a régua de pontuação atribuída a cada um dos níveis de adoção, como a seguir: Não adota – 1 ponto, Adota de Forma Inicial – 2 pontos, Adota Parcialmente – 3 pontos, Adota Quase Sempre – 4 pontos e Adota Integralmente 5 pontos.

Para aferição do grau de maturidade da GC, o MGCGovBr avalia cada Perspectiva das seis dimensões. Para isto, soma-se o total de pontos de todas as visões e compara com uma escala de nivelamento sugerida na tabela 1.

Tabela 1 – Níveis de Maturidade do MGCGovBr (Proposta pelos Autores)

Ad-hoc	120 - 239	A GC sem formalização e com iniciativas isoladas ou por demanda
Básico	240 - 359	GC formalizada e as visões de negócio, sistema e dados apresentam alinhamento em alguns segmentos.

Padronizado	360 – 419	Organização reconhece a importância da GC e as áreas internas se beneficiam com sua utilização. Processos implementados.
Controlado	420 - 539	A GC internalizada pelo órgão é controlada e avaliada. A instituição evolui seus direcionamentos estratégicos utilizando a GC para ampliar a efetividade dos serviços ou produtos ofertados
Melhoria Continua	540 - 600	Organização integra o conhecimento do ambiente e gera benefícios para sociedade, APF e entes privados.

4. Estudo de Caso

Este estudo de caso tem o intuito de investigar o processo de GC na APF do Brasil. A investigação faz parte da segunda etapa da criação do MGCGovBr que visa avaliar como o gestor público identifica a GC do órgão onde estão atuando. Como resultado, foi disponibilizado o grau de maturidade do órgão para a dimensão "dados".

Neste estudo de caso foram utilizadas apenas as 20 questões proposta pelo MGCGovBr para a dimensão "dados" nas perspectivas contextual, negócio, sistema e tecnologia. Sendo assim, não aplicamos todas as 120 questões que o método propõe.

Tabela 2 - Relação de Perguntas contidas na Dimensão Dados do MGCGovBr

Perspectiva Contextual
1 - A organização define formalmente a GC no Planejamento Estratégico?
2 - A organização utiliza a GC para incorporar informação externa/interna aos seus objetivos estratégicos (Acordo de cooperação técnica com órgãos da APF ou Universidades Públicas)?
3 -A organização utiliza alguma ferramenta para construção e validação de políticas públicas e diálogo social (Participa.br, e-SIC, eDemocracia ou portais públicos)?
4 - A organização compartilha conhecimento com sociedade, cidadão, demais esferas do governo e fornecedores (Fomentando Pesquisas e Patrocinando Eventos Acadêmicos ou Inovação)?
5 - A organização utiliza a GC como Insumo Estratégico considerando as necessidades da sociedade e o alinhamento aos objetivos de governo?
Perspectiva Negócio
6 - As linhas de negócios da organização se beneficiam da GC no aprendizado interno?
7 - O alinhamento da GC com os objetivos organizacionais impacta na avaliação de resultados pelas linhas de negócios?
8 - Os Modelos de Negócios consideram o conhecimento gerado da participação do cidadão?
9 - Os Modelos de Negócios acompanham os direcionadores estratégicos impactados pela GC?
10 - Os Modelos de Negócios viabilizam a absorção e integração do conhecimento pelas linhas de negócios da organização?
Perspectiva Sistema
11 - Os Sistemas que dão suporte a GC viabilizam novas tecnologias e o compartilhamento do conhecimento?
12 - Os Sistemas de apoio a GC são utilizados como ferramentas para organização produzir conhecimento para tomada de decisão?

13- Os sistemas de apoio a GC estão alinhados às estratégias de GC?
14 - Os sistemas de apoio a GC estão adequados às normas internas?
15 - Os Sistemas de apoio a GC fornecem suporte à interoperabilidade entre os diversos softwares da organização?
Perspectiva Tecnologia
16 - O planejamento de Contratação de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) está formalmente constituído levando em consideração as Políticas de GC?
17 - O planejamento de Contratação de TIC está alinhado às necessidades geradas pelos sistemas de apoio a GC?
18 - A infraestrutura de TIC (Parque tecnológico) é revisada e melhorada levando em consideração o inventário de sistemas de apoio a GC?
19 - O inventário de TIC aponta a infraestrutura específica para apoio GC?
20 - A capacidade e infraestrutura existente permitem aos servidores terem acesso e a interagirem com os ativos intelectuais da organização?

A Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia é responsável pela definição de políticas e diretrizes, por orientar normativamente e supervisionar as atividades de gestão dos recursos de TIC. A Tabela 3 consolida as respostas do assessor do gabinete da SGD, que foi o gestor público designado para responder sobre a GC na Secretaria neste estudo de caso.

Tabela 3 – Avaliação do Grau de Maturidade de GC na SGD

	Dados	
Perspectiva Contextual (5-25)		Na visão do avaliador a SGD adota instrumentos estratégicos que norteiam a GC do órgão, porém não formalizar a GC em seu planejamento estratégico é distanciar a GC de um instrumento norteador importante.
Perspectiva Negócio (5-25)		O avaliador não percebe que os modelos de negócio estão se beneficiando da GC para gerar insumos para suas linhas de negócio.
Perspectiva Sistema (5-25)		O avaliador aponta que os sistemas de suporte a GC ainda não estão viabilizando a melhor utilização do conhecimento produzido dentro do órgão.

Perspectiva Tecnologia (5-25)		O avaliador só percebe ações em fase inicial para o ambiente tecnológico suportar as estruturas internas no que tange a GC do órgão. Porém, não adota em seu planejamento de contratação de TIC os insumos destacados na política de GC no órgão, possibilitando um desalinhamento entre a os direcionadores de GC e a forma de contratação de infraestrutura de TIC.
Total para Dimensão (20-100)		O grau de maturidade de GC para o domínio avaliado aponta para o nível **básico**, onde o órgão apresenta um grau maior para a visão contextual e nas demais visão está apenas iniciando.

5. Discussões

Os resultados encontrados na perspectiva **contextual** demonstram que ao adotar ferramentas para validar a construção do conhecimento através de diálogo social, a Secretaria aproxima a sociedade das políticas públicas. Para a perspectiva de **negócio** a avaliação apontou que a SGD adota, em fase inicial, instrumentos que permitem às linhas de negócios gerar valor com os insumos da GC.

No que diz respeito a perspectiva **sistema** a SGD apenas adota de forma inicial a viabilidade de novas tecnologias e compartilhamento do conhecimento e o suporte à interoperabilidade nos softwares da organização. Na perspectiva de **tecnologia** o planejamento das contratações de insumos de TIC não se beneficia da GC.

A avaliação da dimensão **dados** enquadrou a SGD no grau de maturidade básico, o que demonstra a preocupação do órgão em formalizar os direcionadores estratégicos voltados para GC e, ainda, alinhamento entre GC e alguns instrumentos operacionais da organização. Vale destacar que a aferição do grau de maturidade baseou-se na percepção de um servidor público de nível estratégico.

6. Conclusão

O MGCGovBr proposto neste estudo implementou conceitos de arquitetura corporativa, o que permite uma análise de modo multidimensional e integrada. Além disso, a análise estrutura as saídas de cada uma das dimensões propicia que as necessidades estratégicas sejam incorporadas, evidenciadas e apoiadas em todas as visões da organização, levando ao alinhamento entre a GC e os instrumentos direcionadores internos. A abordagem permite que a GC extrapole os domínios internos do órgão, passando a agregar conhecimento da sociedade à instituição.

Ao propor um conjunto de perguntas que verificam como o ente público pratica o diálogo social, seja com análise de rede social ou permitindo que o órgão valide suas propostas de políticas públicas com a sociedade, faz do método de avaliação um instrumento que desperta o interesse de melhor servir ao cidadão.

Para verificar a viabilidade do MGCGovBr, optou-se por fazer uma aplicação prática, cujos os resultados indicaram que o método é um instrumento importante para avaliar o estágio da GC em órgãos públicos da APF.

Como contribuição técnico-cientifica da pesquisa, aponta-se que a construção de um método de avaliação da GC específico para administração pública federal, principalmente ao propor a apropriação de conhecimento em mídias sociais. Nesse contexto, abriu-se espaço para um novo campo de pesquisa, uma vez que há carência de modelos focados especificamente para órgãos públicos. Como trabalhos futuros pretende-se realizar um estudo de caso utilizando todas as dimensões do método e expandir a avaliação em um conjunto maior de instituições públicas.

Referências

Batista, F. F. Modelo de GC para Administração pública Brasileira: Como implementar a GC para produzir resultados em benefícios do cidadão. Brasília, DF. IPEA, 2012.

Batista, F. F., Quandt, C. O. GC na Administração Pública: Resultados da Pesquisa IPEA 2014 – Prática de GC, Texto par Discussão, IPEA, NO. 2120, 2015.

Brasil, Secretaria de Comunicação Social. Pesquisa brasileira de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. – Brasília: Secom, 2014.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. EGD: Transformação Digital – Cidadania e Governo. Brasília, 2016. Acesso em: 4 abril 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. FACIN – Framework de Arquitetura Corporativa para Apoio à Governança. Brasília, 2017.

Gespública, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 Pontos, Brasília; MP, SEGEP, 2015. Versão 1/2016.

Fresneda, P. S. V.; Gonçalves, S. M. V. A Experiência Brasileira na Formulação de uma Proposta de Política de Gestão do Conhecimento para Administração Pública Federal – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

Helou, A.R.H.A. Avaliação da Maturidade da Gestão do Conhecimento na Administração pública. Tese de Doutorado. UFSC. Santa Catarina, 2015.

Nonaka, I.; Takeuchi, H. Teoria da criação do conhecimento organizacional. Gestão do conhecimento. Tradução Ana Thorell. Porto Alegre: Bookman, 2008.

Skrobot, Luiz Cláudio. A gestão do conhecimento na pequena empresa. Brasília: SEBRAE, 2010.

Terra, J. C. C. Gestão do conhecimento: o grande desafio empresarial. 2. ed. São Paulo: Negócios, 2001.